

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah merupakan tempat dimana manusia hidup dan melangsungkan keturunannya, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Sesuai dengan kontitusi yang berlaku di Negara kita hingga saat ini, yaitu Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat."

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertitik berat pada pembangunan ekonomi dan tercapainya masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanah memiliki peran yang sangat penting. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan apabila setiap manusia ingin memiliki atau menguasainya yang berakibat timbulnya masalah-masalah pertanahan yang kerap kali dapat menimbulkan perselisihan.

Salah satu tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, dengan disahkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 berarti telah diletakkan landasan bagi penyelenggaraan Administrasi Pertanahan guna mewujudkan Tujuan Nasional.

Melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dibentuk Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya disingkat BPN, sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Seiring dengan perkembangan di bidang pertanahan, peraturan tersebut mengalami berbagai perubahan yang terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor: 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, disingkat BPN RI, selanjutnya disebut Perpres 10/2006. Adapun tugas BPN dinyatakan dalam Pasal 2 Perpres 10/2006 yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Salah satu tugas pemerintahan yang diemban oleh BPN adalah melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka menjamin kepastian hukum mengenai letak, batas dan luas tanah, status tanah dan subyek yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertifikat yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Selain UUPA juga diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *jo*. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, maka dapat diringkas bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung *dua* makna kepastian yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan Sertipikat Tanah. Namun demikian dalam prakteknya, kepastian hukum hak atas tanah ini kadangkala tidak terjamin sebagaimana yang diharapkan.

Sasaran pembangunan bidang pertanahan adalah Catur Tertib Pertanahan yang meliputi:

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;

3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Tertib administrasi pertanahan merupakan sasaran dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. UUPA telah meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia disamping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 19 UUPA). Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24/1997, yang mulai berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1997.<sup>1</sup>

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 UUPA adalah kepastian hukum, yang meliputi:

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yang disebut pula kepastian subyek hak atas tanah.
2. Kepastian letak, batas-batasnya, panjang dan lebar yang disebut dengan kepastian obyek hak atas tanah.<sup>2</sup>

Seperti dalam kasus yang terjadi pada tanah makam, baik makam di Pumpungan maupun makam di Menur. Kedua tanah makam ini yang merupakan tanah wakaf dari para leluhur telah diakui sebagai aset Pemerintah Kota Surabaya. Kasus ini sebenarnya sudah terjadi cukup lama. Antara tahun 1990 ke tahun 2000, kasus ini pernah muncul ke permukaan. Ketika itu Masjid Al Amin di Pumpungan dan juga makam Islam di Pumpungan telah diakui sebagai aset Pemerintah Kotamadya Surabaya. Masyarakat Pumpungan bersama dengan anggota DPRD melakukan komunikasi dengan Pemerintah Kota. Hasilnya adalah

---

<sup>1</sup> Ali Achmad Chomzah I, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, h.18

<sup>2</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, h.78

bahwa Masjid Al Amin tidak diakui sebagai Aset Pemerintah Kota Surabaya karena ada Sertifikat Hak Miliknya, sementara itu tanah makam Pumpungan kasusnya masih mengambang dan tidak jelas.<sup>3</sup>

Kasus ini kemudian muncul lagi ke permukaan, setelah pada bulan September 2018 Camat Kecamatan Sukolilo mengirimkan surat kepada para pemilik Kios yang berada di sekitar makam untuk membongkar bangunan dengan alasan bahwa kios-kios tersebut berdiri di tanah makam dan tanah makam tersebut adalah aset Pemerintah Kotamadya Surabaya. Warga kemudian bereaksi dengan cara mengirimkan surat penolakan pembongkaran. Warga juga beberapa kali melakukan konsolidasi untuk mengatasi permasalahan yang ada ini. Warga kemudian menghubungi anggota DPR dan akhirnya berhasil melakukan hearing dengan Komisi A.

Berdasarkan hasil hearing dengan komisi A DPRD Kotamadya Surabaya didapatkan hasil bahwa kegiatan pembongkaran kios dibatalkan dan makam tetap dalam pengelolaan warga. Hasil hearing ini meskipun tidak sama, akan tetapi mirip dengan kasus yang terjadi sebelum tahun 2000, yaitu makam tetap dalam pengelolaan warga. Kasus ini masih akan berpotensi muncul kembali pada masa yang akan datang apabila tidak ada keputusan final atas kasus ini.

Melihat kondisi yang ada ini, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian hukum atas keberadaan tanah makam yang merupakan wakaf warga yang kemudian terjadi sengketa karena diakui milik Pemerintah Kota Surabaya. Judul yang dipilih adalah “Status Keberadaan Tanah Wakaf Warga Yang Diakui Milik Pemerintah Kota Surabaya”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah disampaikan, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

- a. Bagaimana keberadaan status tanah wakaf warga yang diakui milik pemerintah kota surabaya ?
- b. Bagaimana penyelesaian sengketa antara warga dengan pemerintah kota Surabaya?

---

<sup>3</sup> Sumber: Wawancara denngan Ketua RW 02 Menur Pumpungan, 29 Oktober 2018

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diajukan, maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui dan menganalisis tentang keberadaan tanah makam sebagai tanah wakaf.
- b. Mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa antara warga dengan pemerintah kota Surabaya terkait keberadaan tanah makam wakaf warga yang diakui milik Pemerintah Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

#### **a. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat dalam memperkaya konsep atau teori yang mendukung perkembangan ilmu hukum terutama dalam penerapan Undang-Undang dan ketetapan hukum terkait dengan proses keberadaan tanah wakaf warga.

#### **b. Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini bermanfaat dalam memberikan wawasan terhadap masyarakat, Pemerintah Kota Surabaya, maupun pihak-pihak lain yang terkait tentang keberadaan tanah makam warga yang merupakan wakaf dari para leluhur.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara mencari solusi penyelesaian permasalahan yang timbul dan muncul di masyarakat. Menurut Philipus M. Hadjon, ilmu hukum memiliki karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis, dan preskriptif. Karakter yang demikian menyebabkan sementara kalangan yang tidak memahami kepribadian Ilmu hukum mulai meragukan hakekat keilmuan hukum. Keraguan tersebut dikarenakan dengan sifat yang normatif ilmu hukum bukanlah Empiris. Dengan karakter dari ilmu hukum (yaitu sifatnya yang normatif, praktis, dan preskriptif), maka ilmu hukum merupakan ilmu tersendiri (*sui generis*).<sup>4</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis, pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>5</sup>

Dalam penelitian ini, akan ditelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan keberadaan tanah menurut aturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, pendekatan kasus yaitu menelaah kasus tanah makam yang merupakan tanah wakaf akan tetapi tidak mempunyai sertifikat tanah yang telah di wakafkan. yang pada akhirnya menimbulkan kasus karena tanah makam tersebut akhirnya dikui milik Pemerintah Kota Surabaya.

---

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2009, h.1

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 93.

### **1. 5. 3 Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki, seperti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah, seperti Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis oleh ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian. Dalam hal penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku teks tentang tanah makam, wakaf, dan penyelesaian sengketa pertanahan.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa kamus hukum dan situs web.

### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah makam dan wakaf dikumpulkan melalui metode inventarisasi dan katagorisasi. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui pemilahan berdasarkan topik dalam penelitian ini.

Pengolahan bahan primer dan bahan hukum sekunder dilakukan melalui pengelompokan dan dipilah berdasarkan topik dalam penelitian ini. Dengan pemilahan ini diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang diteliti

### **1.5.5 Teknik Pengelolaan Bahan Hukum**

Bahan Hukum diolah dengan cara dikumpulkan terlebih dahulu , dipilah pilah dan disesuaikan dengan apa yang dibahas di dalam rumusan

masalah ,sehingga bahan hukum yang dibuat dan dibahas di dalam penulisan ini menjawab rumusan masalah tersebut.

### **1.5.6 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan tahap akhir dalam suatu penelitian, yaitu mengumpulkan dan mengolah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sehingga menjadi suatu laporan. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi atau penafsiran. Analisis juga mempergunakan pendapat para ahli sehingga dapat memperoleh jawaban atas permasalahan yang diteliti.

### **1.6 Pertanggung Jawaban Sistematika Penulisan**

Pertanggung jawaban sistematika penulisan dimaksudkan untuk penulisan tersebut dapat terarah dan sistematis, sehingga penulis membagi menjadi menjadi 4 (empat ) BAB tersebut sebagai berikut :

- BAB I :**       Pendahuluan, merupakan pengantar secara keseluruhan dari isi Skripsi ini yang membahas didalamnya mengenai Latar Belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan juga pertanggung jawaban sistematika.
- BAB II :**       Tinjauan Pustaka, merupakan tinjauan umum yang berupa kajian pustaka tentang prinsip kekuasaan atau kewenangan pemerintah kota surabaya, mengakui aset tanah diwilayahnya sebagai milik daerah dalam hak pakai warga, hak atas tanah, dan pendaftaran tanah.
- BAB III :**       Pembahasan, yaitu membahas dan menguraikan permasalahan mengenai bagaimana keberadaan tanah makam wakaf warga yang di akui milik pemerintah kota surabaya. dan bagaimana penyelesaian sengketa antara warga dengan pemerintah kota surabaya.
- BAB IV :**       Penutup, yang berisikan tentang kesimpulan serta saran atas apa yang telah di uraikan dan di jelaskan dalam penulisan skripsi ini.